

Максим Філіппов,

кандидат психологічних наук,
Національна академія Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького, м. Хмельницький

Олександр Пугачов,

Національна академія Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького, м. Хмельницький

ЩОДО ПИТАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В ПРИКОРДОННІЙ СФЕРІ

У статті досліджено окремі проблеми здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення посадовими особами Державної прикордонної служби, особливості оформлення процесуальних документів адміністративного провадження та надані пропозиції щодо подолання окремих недоліків, що можливі в процесі реалізації адміністративно-юрисдикційної складової оперативно-службової діяльності органів та підрозділів охорони державного кордону.

Ключові слова: *провадження у справах про адміністративні правопорушення, заходи забезпечення провадження, повноваження посадових осіб, стадії провадження, протокол про адміністративне правопорушення, протокол про адміністративне затримання, прикордонна сфера.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Провадження в справах про адміністративні правопорушення визначається як низка послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а в деяких випадках інших суб'єктів, які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності й забезпечення виконання винесеної постанови.

Завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення згідно зі ст. 245 КпАП є: своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її у відповідності до законодавства, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання

правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності [2].

Провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюють на засадах суворого додержання законності та принципу презумпції невинуватості, згідно з яким особу, що притягають до адміністративної відповідальності, вважають невинуватою, доки протилежне не буде доведено й зафіксовано в установленому законом порядку.

Поряд із загальними принципами, характерними для всього адміністративного процесу (законності, об'єктивної істини, рівності громадян перед законом, оперативності тощо), провадженню в справах про адміністративні правопорушення значною мірою більше, ніж іншим провадженням, властивий принцип економичності, який, однак, не означає, що справи повинні розглядатися поверхово.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення даної проблеми та на які опирається автор. У сучасній літературі, присвяченій провадженню у справах про адміністративні правопорушення, склалося досить стале уявлення про його зміст. Цій проблемі приділяли увагу у своїх працях О. Бандурка та М. Тищенко, Д. Бахрах, Ю. Битяк, І. Бородин, С. Гончарук, Г. Забарний, С. Ківалов, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, А. Миколенко, А. Мота, С. Стеценко та інші.

Метою статті є надання рекомендацій та пропозицій, щодо вирішення окремих проблем в правозастосовній діяльності посадових осіб органів охорони державного кордону під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Обсяг повноважень посадових осіб Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) у провадженні в справах про адміністративні правопорушення періодично зазнає змін. Це цілком закономірне явище зважаючи на активність законодавчого процесу у період реформування органів виконавчої влади та нагальні потреби суспільства. В першу чергу зміни українського законодавства, щодо

повноважень працівників ДПСУ, зумовлені потребою забезпечити державою конституційні права та свободи громадян України.

Повноваження не є ні правом, ні обов'язком. Особа, що володіє повноваженням, має певні додаткові можливості, проте не може використовувати їх на свій розсуд, а тільки у формально визначений спосіб. Отже, повноваження – це офіційно надане посадовій особі право певної діяльності.

Під провадженням у справах про адміністративні правопорушення слід розуміти систему адміністративно-процесуальних норм, що регулюють суспільні відносини, порядок, форми і методи діяльності відповідних державних органів, їх посадових осіб і представників громадськості з приводу порушення та розгляду справ про адміністративні проступки, застосування до винних справедливих заходів адміністративної відповідальності і їх виконанню з метою боротьби з адміністративними правопорушеннями і виховання.

Застосування під час провадження в справах про адміністративні правопорушення заходів державного примусу обумовлює високий ступінь формалізації процесу.

Реалізація заходів адміністративного примусу є дуже важливою і актуальною задачею державних органів, тому що ці заходи спрямовані на забезпечення законності, охорони правопорядку, прав та інтересів громадян і організацій, створення нормальних умов для діяльності апарату публічної влади. Серед широкого арсеналу заходів адміністративного примусу особливе місце займають заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що обумовлено, перш за все, тим, що вони оперативно впливають на суспільні відносини, що виникають у зв'язку з вчиненням адміністративних правопорушень. Доцільно звернути увагу на заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що можуть застосовуватися посадовими особами органів охорони державного кордону України.

Доречно буде нагадати про можливі перевищення наданих посадовій особі службових повноважень та негативні наслідки таких дій. Під перевищенням службових повноважень або перевищенням влади треба розуміти:

а) вчинення дій, які є компетенцією вищестоящої службової особи цього відомства чи службової особи іншого відомства;

б) вчинення дій, виконання яких дозволяється тільки в особливих випадках, або з особливого дозволу, або з додержанням особливого порядку, – за відсутності цих умов;

в) вчинення одноособово дій, які могли бути вчинені лише колегіально;

г) вчинення дій, які ніхто не має права виконувати або дозволяти.

Початковою стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення, якою охоплюється комплекс першочергових процесуальних дій, що забезпечують згодом можливість розгляду справи по суті є стадія адміністративного розслідування. В межах цієї стадії фіксується факт протиправної поведінки, встановлюється особа яка притягується до адміністративної відповідальності, інші фактичні обставини у справі, збираються і аналізуються докази, дається первісна правова оцінка скоєному, тобто здійснюється комплекс дій з відповідним процесуальним оформленням результатів такого розслідування. Закінчується ця стадія в більшості випадків передачею матеріалів справи для розгляду по підвідомчості.

З метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, на підставі ст. 259 КУпАП правопорушника може бути доставлено до підрозділу ДПС України, штабу громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону військовослужбовцем чи працівником Державної прикордонної служби України або членом громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону. Доставлення правопорушника має бути проведено в можливо короткий строк [2].

За ст. 260 КУпАП у випадках, прямо передбачених законами України, з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення допускаються адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів тощо [2].

Порядок адміністративного затримання, особистого огляду, огляду речей і вилучення речей та документів визначається КУпАП та іншими законами України. Окрім того, слід нагадати що права особи гарантуються Конституцією та законами України. Ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством (стаття 19 Конституції України). Кожному затриманому має бути невідкладно повідомлено про мотиви затримання (стаття 29 Конституції України). Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість (стаття 62 Конституції України) [1].

При звертанні до громадянина працівник ДПСУ зобов'язаний назвати своє прізвище, звання та пред'явити на його вимогу службове посвідчення. У взаємовідносинах з громадянами працівник ДПСУ повинен виявляти високу культуру і такт .

В окремих випадках, формальне ставлення персоналу ДПСУ до складання процесуальних документів адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення, призводить до викривлення суті зазначених документів. До прикладу, складаючи протокол про адміністративне затримання, прикордонники вдаються до заповнення бланку протоколу із копій «зразкових» протоколів (документи, які не викликали нарікань від посадових осіб, що контролюють провадження). Таким чином, протокол про адміністративне затримання не пояснює підстав затримання, не відображає

процесуальних дій прикордонників, що може призвести до ускладнення провадження по справі про адміністративне правопорушення.

Складати протоколи про адміністративне затримання мають право всі військовослужбовці та працівники Держприкордонслужби, які безпосередньо виконують завдання з охорони державного кордону України.

Важливо розуміти, що порядок дій посадових осіб ДПСУ, які здійснюють затримання повинен бути, якщо дозволяє ситуація, послідовним і починатися з методів переконання, наприклад запрошення до службового приміщення для складання протоколу про адміністративне правопорушення. В подальшому, пояснюючи службову необхідність та обґрунтованість вимог, переходити до застосування примусу [6].

Під час виконання службових обов'язків, прикордонник суворо регламентований процесуальними строками, тому важливо з'ясувати час, з якого особа вважається затриманою та терміни її затримання. Стаття 209 Кримінального процесуального кодексу України дає роз'яснення з цього приводу. Особа є затриманою з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поряд із уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою. Такі положення відповідають принципу правової визначеності, який є одним з елементів верховенства права і полягає в тому, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлених такими обмеженнями [3].

Крім того, важливо пам'ятати, що відповідно до пункту 28 статті 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України», службова особа повинна забезпечити затриманим особам з моменту їх затримання право захищати себе особисто або користуватися правовою допомогою захисника [4].

Згідно Постанови КМУ «Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у

вигляді тримання під вартою» № 1363 від 28 грудня 2011 року, негайно після фактичного затримання особи уповноважена службова особа суб'єкта подання інформації, яка здійснила затримання, повідомляє за допомогою телефонного, факсимільного зв'язку, електронної пошти або через комплексну інформаційно-аналітичну систему забезпечення надання безоплатної вторинної правової допомоги відповідному центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги з урахуванням вимог статті 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» такі відомості:

прізвище, ім'я, по батькові та дата народження затриманої особи (якщо вони відомі);

час та підстави затримання особи;

точна адреса місця для конфіденційного побачення адвоката із затриманою особою;

найменування суб'єкта подання інформації, його поштова адреса, номери телефону та адреса електронної пошти;

прізвище, ім'я, по батькові та посада особи, що передала повідомлення [5].

В ДПСУ обов'язок інформувати про затриманих осіб покладено на центри управління службою органів охорони державного кордону (відділів прикордонної служби) у цілодобовому режимі за допомогою телефонного, факсимільного зв'язку, електронної пошти або через комплексну інформаційно-аналітичну систему забезпечення надання безоплатної правової допомоги [4].

Про місце перебування особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, негайно повідомляються її родичі, а на її прохання, – також власник відповідного підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган.

Затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення може здійснюватись лише на чітко визначений строк. Стаття 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлює, що адміністративне

затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може тривати не більш як три години [2].

Осіб, які незаконно перетнули або вчинили спробу незаконно перетнути державний кордон України, порушили порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, порушили прикордонний режим, режим в пунктах пропуску через державний кордон України або режимні правила у контрольних пунктах в'їзду-виїзду, вчинили злісну непокору законному розпорядженню або вимозі військовослужбовця чи працівника Державної прикордонної служби України або члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а також іноземців та осіб без громадянства, які порушили правила перебування в Україні або транзитного проїзду через територію України, може бути затримано на строк до трьох годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення – до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання [2].

Протокол про адміністративне затримання (далі – протокол про затримання) складається на кожну затриману особу окремо. Усі реквізити протоколу заповнюються державною мовою розбірливим почерком. Не допускається заповнення протоколу олівцем та закреслення чи виправлення відомостей, що заносяться до протоколу, а також внесення додаткових записів після підписання протоколу особою, стосовно якої він складений [6].

Протокол про затримання підписується уповноваженою посадовою особою, яка його склала, та затриманим.

Про затримання особи на строк, що перевищує три години, протягом 24 годин з моменту затримання письмово повідомляється прокурор.

Про факт затримання іноземних громадян на строк, що перевищує три години, органи охорони державного кордону упродовж доби з моменту затримання повідомляють акредитовані в Україні дипломатичні представництва або консульські установи держав, громадянами яких є затримані особи. За

відсутності на території України акредитованого(ї) представництва (установи) такої держави, а також при затриманні осіб без громадянства інформація надсилається до Департаменту консульської служби Міністерства закордонних справ України.

При звільненні затриманої особи у протоколі про адміністративне затримання обов'язково вказується час, дата та мотиви її звільнення, які речі, предмети або документи повернуто їй при звільненні, а також чи є в особи, що звільняється, претензії (якщо є, то які саме), що засвідчується особистим підписом особи, яка звільняється.

Протокол підписується посадовою особою органу ДПС України, яка звільнила затриманого, та звільненою особою. У разі відмови звільненого підписувати протокол, про це у протоколі робиться відповідний запис.

Висновки. Аналіз чинного законодавства про адміністративні правопорушення та практика його застосування органами Державної прикордонної служби України свідчать, що окремі його норми не повною мірою відповідають вимогам часу, а також змісту адміністративно-правової реформи. Науково-теоретичний рівень забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Державної прикордонної служби України є недостатнім. Робота з розробки проектів адміністративно-правових актів з питань адміністративної юрисдикції потребує чіткого визначення перспектив розвитку законодавства, а також підвищення ролі органів Державної прикордонної служби України в адміністративному провадженні.

Список використаної літератури

1. Конституція України // Відом. Верх. Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відом. Верх. Ради УРСР. 1984. Додаток до № 52. Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).
3. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 травня 2012 року // Голос України. – 2012. – 19 травня.
4. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 року // Прикордонник України. – 2003. – 17 травня.

5. Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 р. № 1363 // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1363-2011-%D0%BF>.

6. Серватюк Людмила Василівна. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів Державної прикордонної служби України : Дис... канд. наук: 12.00.07 – 2009.

Рецензент – кандидат юридичних наук, доцент Серватюк Л. В.

Стаття надійшла до редакції 2.09.2016

Филиппов М. А., Пугачов О. В. К вопросу осуществления производства по делам об административных правонарушениях в пограничной сфере

В статье исследованы отдельные проблемы осуществления производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами Государственной пограничной службы Украины, особенности оформления процессуальных документов административного производства и представлены предложения по преодолению отдельных недостатков, возможных в процессе реализации административно-юрисдикционной составляющей оперативно-служебной деятельности органов и подразделений охраны государственной границы.

Ключевые слова: *производство по делам об административных правонарушениях, меры обеспечения производства, полномочия должностных лиц, стадии производства, протокол об административном правонарушении, протокол об административном задержании, пограничная сфера.*

Filippov M. O., Puhachov O. V. Regarding the issues of proceedings in cases of administrative violations in the border area

The specific problems as for the implementation of the administrative violation cases by the State Border Guard Service officials, as well as the administrative proceeding judicial documents and submitted proposals to overcome certain shortcomings that possible in the implementation of administrative and jurisdictional component of the operational performance of the State border Guard units have been investigated in the article.

In the administrative offense proceedings, we should understand administrative and procedural regulations that control social relations, order forms and methods of the relevant state bodies' activity, their officials and public members as for violations and cases of administrative offenses application for fair administrative responsibility measures and their implementation to combat administrative offenses and education.

The current legislation on administrative violations and practice by the State Border Service of Ukraine analysis suggests that some of its provisions do not fully

meet the requirements of time and content of the administrative and legal reform. Scientific-theoretical level of administrative and jurisdictional activity of the State Border Service of Ukraine is insufficient. Work in the development of administrative regulations on administrative jurisdiction projects requires a clear definition of legislation development prospects and increases the role of the State Border Guard Service of Ukraine in administrative proceedings.

Keywords: *the administrative offense cases, measures to ensure the proceedings, the stage proceedings of authority officials, the minutes on administrative violation, administrative detention minutes, border area.*